

Berganza, Martín, Goenaga. **Fiscalidad en América Latina. Economía...**
(IELAT- Septiembre 2012)

Distribución de competencias tributarias y financiación local en América Latina: un análisis comparado

Álvaro del Blanco García*

Isabela Fernández de Beaumont Torres**

Javier Martín Román***

África Rodríguez García****

Resumen

Los procesos de descentralización llevados a cabo en muchos países de América Latina han provocado el traspaso de un gran número de competencias desde la Administración Central a otras de ámbito inferior y, en particular, hacia los Gobiernos locales. Esta asunción de competencias por parte de las entidades subcentrales de gobierno implica la necesidad de recursos para alcanzar un grado suficiente de autonomía financiera por lo que el diseño de los modelos de financiación local resulta esencial.

En el presente trabajo se han analizado los sistemas de financiación de las Haciendas Locales de algunos países representativos de América Latina como Brasil, Argentina, Chile, El Salvador y Perú. Para ello se han tenido en cuenta los modelos de distribución de competencias, los regímenes tributarios locales y los sistemas de transferencias como mecanismos de financiación intergubernamentales.

Palabras clave:

Gobiernos locales, sistemas tributarios, América Latina.

Abstract

The decentralization processes carried out in many countries of Latin America have caused the transfer of different tax competencies from Central Government to lower levels and, in particular, to Local Governments. This assumption of tax competencies by Subcentral levels of Governments implies the need of resources to achieve an adequate degree of financial self-government. Thereby, the design of Local funding models is essential.

* Subdirector Adjunto del Instituto de Estudios Fiscales. Licenciado en Derecho y Diploma de Estudios Avanzados por la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Gestión Económico-Financiera de la Entidades Locales por el INAP y Máster de Dirección Pública por el Instituto de Estudios Fiscales. Contacto: alvaro.delblanco@ief.minhap.es

** Becaria de Investigación del Instituto de Estudios Fiscales. Licenciada en Derecho y Economía y Máster Oficial en Derecho Público por la Universidad Carlos III de Madrid. Contacto: isabela.fernandez@ief.minhap.es

*** Becario de Investigación del Instituto de Estudios Fiscales. Licenciado en Ciencias Económicas y Diploma de Estudios Avanzados por la Universidad de Valladolid. Contacto: javier.martin@ief.minhap.es

**** Becaria de Investigación del Instituto de Estudios Fiscales. Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas y Máster en Gestión Pública por el Instituto de Empresa. Contacto: africa.rodriguez@ief.minhap.es



In this paper, we have analyzed the Local funding models in some representative countries of Latin America such as Brazil, Argentina, Chile, El Salvador and Peru. Bearing this in mind, we have taken into account the patterns of tax competencies, the Local tax models and the grants systems as intergovernmental funding mechanisms.

Key words:

Local Governments, Tax Systems, Latin America.

1. Introducción

La implementación de políticas públicas “multinivel” se ha convertido en una necesidad de las administraciones públicas. Por ello, el papel de los Gobiernos Locales es cada vez más relevante en orden a alcanzar sistemas de servicios públicos más eficientes y equitativos y mayores niveles de desarrollo económico y social. Ahora bien, el desarrollo de estas competencias municipales lleva aparejada la necesidad de establecer modelos coherentes y eficaces con los que hacer frente a sus actividades.

El presente trabajo tiene por objeto analizar los sistemas de financiación local en algunos países de América Latina, a saber, Brasil, Argentina, Chile, El Salvador y Perú.

El estudio gira en torno a tres conceptos fundamentales para entender el estado de la financiación local: la distribución de competencias tributarias entre los niveles de gobierno, el régimen tributario local que establece las fuentes de financiación de los Gobiernos locales y el sistema de transferencias como mecanismo de financiación de los niveles subcentrales de gobierno. El análisis se completa con una perspectiva global de cómo se refleja la distribución de los gastos e ingresos de los gobiernos locales de los países analizados.

2. Brasil

El sistema de financiación de los municipios brasileños está compuesto por los ingresos derivados de tributos y de transferencias no condicionadas. El porcentaje más elevado proviene de determinados impuestos en los que el titular del ingreso es no sólo el municipio sino también la Unión o los Estados.

Respecto de la estructura tributaria, la Constitución Federal de 1988 (en adelante, CF) establece que la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios podrán establecer impuestos, tasas y contribuciones especiales.

2.1. Los impuestos locales de Brasil

La CF consagra plena competencia a los entes locales para el establecimiento y recaudación de los tributos y reconoce como impuestos propios de los Municipios el Impuesto Predial y Territorial Urbano (IPTU), el Impuesto sobre transmisión inter-vivos, por acto oneroso, de bienes inmuebles, y de derechos reales sobre inmuebles,

así como la cesión de derechos relativos a su adquisición (ITBI) y el Impuesto sobre Servicios de Cualquier Naturaleza (ISS).

En el caso del IPTU el hecho imponible, sometido por lo general a un tipo de gravamen proporcional, está formado por la propiedad, el dominio útil o la posesión de un bien inmueble, por naturaleza o por accesión física, situado en la zona urbana del Municipio. El contribuyente es cualquier persona física o jurídica que ostente la titularidad de los derechos que constituyen el hecho imponible del impuesto.

Respecto del ITBI, el hecho imponible es la transmisión o cesión, por cualquier título, de los derechos reales sobre los bienes inmuebles, a excepción de los de garantía. Con carácter general, son sujetos pasivos del ITBI, a título de contribuyente, los adquirentes o cesionarios de los bienes o derechos transmitidos que originan el nacimiento de la obligación tributaria.

Por último, dentro de los impuestos municipales, se encuentra el ISS cuyo hecho imponible es la prestación de servicios. Se entiende por tal toda operación realizada por cuenta propia por una determinada persona, bajo el régimen privado, mediante contraprestación, a título oneroso, de utilidad provechosa, individual o colectivamente, en beneficio de un sujeto determinado. Se excluyen los servicios públicos, las obligaciones de “dar” o de “no hacer”, los servicios que no revelen contenido económico y los servicios prestados en el marco de una relación laboral.

Además, se permite a los Municipios y al Distrito Federal establecer contribuciones para el sostenimiento del servicio de alumbrado público (COSIP).

2.2. Las tasas

Según la CF, se atribuye a los Municipios la competencia para establecer tasas, ya sea en ejercicio del poder de policía o por la utilización de servicios públicos específicos y divisibles, prestados o puestos a disposición del contribuyente. Ahora bien, la tasa de policía sólo se puede establecer cuando se desarrolle una actividad administrativa concreta a través de los procedimientos administrativos legalmente establecidos. El sujeto pasivo será toda persona que utiliza o tiene a su disposición un servicio público específico y divisible, así como aquella que realiza una actividad sujeta a control público.

2.3. Las Contribuciones Especiales (*Contribuição de Melhoria*)

Al igual que sucede con los impuestos y las tasas, la CF permite a los Municipios establecer contribuciones especiales por la realización de obras públicas. El hecho imponible se constituye por la revaloración del inmueble de propiedad privada como consecuencia de la realización de la obra pública correspondiente y la base imponible vendrá determinada por el coste de la obra.

2.4. Sistema de transferencias

En aras a reforzar la autonomía político-administrativa y financiera de los entes locales brasileños, la CF define un sistema de transferencias no condicionadas entre la Unión, los Estados y los Municipios, otorgadas directa o indirectamente desde el gobierno de mayor nivel al de menor nivel.

Hay dos tipos de transferencias directas. En primer lugar, la Unión transfiere a los municipios el 50% de la recaudación del Impuesto sobre la Propiedad Territorial Rural. Además, el Impuesto sobre Operaciones de Crédito, Cambio y Seguros se transfiere en un 30% al Estado de origen y en un 70% al Municipio de origen.

En segundo lugar, los Estados deben, por su parte, transferir a los Municipios localizados en su territorio, el 50% de la recaudación del Impuesto sobre la Propiedad de Vehículos Automotores obtenida en cada municipio. Asimismo, también los Estados aportan el 25% de los ingresos derivados de la recaudación del Impuesto sobre Operaciones relativas a la Circulación de Mercancías y a la Prestación de Servicios de Transporte entre Estados y Municipios.

Por otro lado, las transferencias indirectas están formadas por tres fondos especiales, a saber, el Fondo de Participación de los Municipios, el Fondo de Compensación de Exportaciones, el Fondo de Participación de los Estados y del Distrito Federal y Fondos Regionales.

Destaca especialmente el Fondo de Participación de los Municipios ya que se considera la principal fuente de ingresos de los entes locales brasileños y consiste en que la Unión aporta el 22,5% de la recaudación del Impuesto sobre la Renta y del Impuesto sobre los Productos Industrializados.

3. Argentina

El régimen municipal argentino presenta un panorama muy heterogéneo ya que las Constituciones de las Provincias no son unánimes ni en la determinación de las competencias municipales ni en el ámbito material de las mismas. La situación además se complica porque la propia Constitución Nacional de Argentina realiza una distribución de las competencias de cada uno de los niveles de gobierno pero sólo menciona expresamente a la Nación y a las Provincias, por lo que se acepta que los municipios simplemente tienen potestad tributaria derivada.

En este contexto, las fuentes de financiación de que gozan los municipios provienen de las tasas e impuestos propios y de los ingresos compartidos mientras que las transferencias de las provincias representan un porcentaje muy bajo, sólo un 7,80% del total.

A modo de ejemplo, el régimen tributario de la Provincia de Buenos Aires para la Ciudad de Buenos Aires reconoce competencia a los municipios para establecer contribuciones de alumbrado, barrido y limpieza territorial y de pavimentos y aceras; Patentes sobre Vehículos General; Impuestos sobre los Ingresos Brutos y Gravámenes sobre el Abasto y sobre las compañías de electricidad.

Por lo que al régimen de transferencias se refiere, para la provincia de Buenos aires se prevén distintas fuentes de recursos.

En primer lugar, la Provincia debe distribuir a los municipios el 16,14% de los ingresos que percibe en concepto de Impuestos Provinciales y por Coparticipación Federal de Impuestos.

Asimismo, ha de realizar transferencias al Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental entre los municipios de la siguiente manera: el 80% de los fondos para Asistencia Social y el 20% para el Tratamiento y Disposición Final de Residuos. Por su parte, el Fondo para el Fortalecimiento de Recursos Municipales y Fondo Municipal de Inclusión Social, se constituye con el 2% de la recaudación del Impuesto sobre los Ingresos Brutos no descentralizados de las provincias.

Además, en 2009, se creó el Fondo Federal Solidario con la finalidad de financiar, en provincias y municipios, obras que contribuyan a la mejora de infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda o vial. Por último, desde 2010 existe el Fondo para el Fortalecimiento de los Servicios Municipales para reforzar la gestión de los Municipios.

4. Chile

El sistema tributario chileno se basa en el principio de Reserva de Ley Tributaria, reconocido constitucionalmente, por el que se impide que los municipios puedan establecer y cobrar tributos. Además, los tributos recaudados pasan a formar parte del patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado. No obstante, la Constitución sí permite al legislador autorizar que los tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados por las autoridades regionales o comunales para la financiación de las obras de desarrollo.

De esta manera, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades establece, entre las atribuciones esenciales de las municipalidades, la de aplicar tributos que graven actividades o bienes con una clara identificación local y estén destinados a obras de desarrollo comunal. Dentro de los tributos que pueden aplicar los entes locales se encuentran el Impuesto Territorial, el Permiso de Circulación, las Patentes Municipales y los Impuestos sobre Alcoholes.

El Impuesto territorial constituye una de las principales fuentes de ingresos de las municipalidades aunque se recauda por la administración central y posteriormente se traspa a los municipios y al Fondo Común Municipal.

El Impuesto de Circulación de Vehículos grava la circulación de los vehículos particulares por las vías públicas. Los sujetos pasivos, es decir, los propietarios de los vehículos, pagarán el tributo en la municipalidad elegida por el dueño, inscribiéndolo en dicha municipalidad o solicitando la modificación de la inscripción en la entidad municipal de su elección. Esto ha generado una gran competencia fiscal entre los

municipios lo que perjudica a las municipalidades menos agresivas en la atracción de contribuyentes.

Las Patentes Municipales son tributos a pagar por las personas que ejercen una profesión, oficio, industria o cualquier actividad lucrativa secundaria o terciaria.

Los Impuestos sobre Alcoholes quedan regulados la Ley de Rentas Municipales y en la Ley nº 19.925, de 19 de enero de 2004, sobre expendio y consumo de bebidas alcohólicas. Éstas recogen una clasificación de los establecimientos de expendio de bebidas alcohólicas y atribuye a cada uno de ellos el valor de la patente a la que están sujetos.

Por su parte, también existen derechos municipales. Se trata de un instrumento de financiación mucho más autónomo que los tributos ya que se faculta a las municipalidades a fijar el tipo y crear nuevos derechos a través de ordenanzas. A diferencia de los impuestos, la totalidad de la recaudación irá a parar a la hacienda municipal.

Más allá de esta estructura tributaria, lo cierto es que el sistema municipal chileno está condicionado por el hecho de que existe una gran concentración de la población en una pequeña parte del territorio. Por esta razón, se creó un sistema de transferencias no condicionadas a través del Fondo Común Municipal. Su objetivo es redistribuir los recursos recaudados por los municipios y así acabar con la brecha fiscal, lo que ocurre cuando los requerimientos de gasto son superiores a la capacidad fiscal para generar los ingresos suficientes.

Sin embargo, este mecanismo de financiación puede generar problemas ya que un gran número de municipios chilenos tiene una gran dependencia del fondo lo que provoca que no exista una verdadera correspondencia fiscal. La responsabilidad local para financiar los bienes y servicios públicos locales se diluye y puede desincentivar el desarrollo de mecanismos autónomos de financiación. Además, alrededor de la mitad de los recursos que conforman el FCM se devuelven a los mismos municipios aportantes lo que genera costes administrativos innecesarios.

Por último, hay que señalar que el sistema de financiación local chileno depende en gran medida de las transferencias condicionadas que recibe tanto desde el gobierno central como desde los respectivos gobiernos regionales. Hay que destacar que éstas se destinan expresamente al fin indicado por el ente que realiza la transferencia.

Por otro lado, ha tenido lugar un avance en el proceso de descentralización a nivel regional que ha tenido su origen principal en el aumento de los recursos asociados a las provisiones, establecidos en el presupuesto de la Subdirección de Desarrollo Regional. Estos recursos otorgados son distribuidos posteriormente hacia las regiones, condicionando su gasto a sectores específicos, como la electrificación rural o el programa de mejoramiento de barrios. Sin embargo, se observa que aunque los recursos de las transferencias han aumentado de forma sustancial, lo han hecho principalmente en su componente condicionado.

5. El Salvador

El régimen jurídico de los municipios de El Salvador y el reparto de competencias entre los distintos niveles de gobierno en lo que respecta a su sistema de financiación se regula en tres fuentes jurídicas esenciales.

En primer lugar, el texto constitucional de 1983 establece que los municipios serán autónomos en lo económico, técnico y administrativo y establece de forma muy general el contenido de la autonomía mediante un listado de facultades que podrán asumir los responsables locales. Ahora bien, el poder tributario que la Constitución reconoce a las Corporaciones locales tiene naturaleza derivada, pues éstas carecen de poder legislativo para dictar normas de rango legal. Por tanto, una vez que la ley haya establecido el tributo y regulado los elementos esenciales del mismo, se permite que las Corporaciones locales integren su normativa en los ámbitos no cubiertos por la reserva de ley.

En segundo lugar, el Código Municipal, señala que la autonomía del Municipio se extiende a los siguientes ámbitos: (1) crear, modificar y suprimir tasas por servicios y contribuciones especiales, (2) decretar su presupuesto de ingresos y gastos, (3) gestionar libremente en materias de su competencia, (4) nombrar y remover a los funcionarios y empleados de sus dependencias, (5) decretar ordenanzas y reglamentos locales y (6) elaborar su tarifas de impuestos y las reformas a las mismas para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa.

Y como último instrumento jurídico, la Ley General Tributaria Municipal (en adelante, LGTM) establece los principios básicos y el marco normativo general que requieren los Municipios para ejercitar y desarrollar la potestad tributaria que la Constitución les reconoce.

Pues bien, con base en esta normativa, la financiación de los municipios se configura como un sistema mixto de recursos. Por un lado, se ha creado una tributación local propia constituida básicamente por las tasas que se cobran por los servicios. A este respecto hay que señalar que El Salvador se ha caracterizado históricamente por una alta dependencia de los impuestos indirectos, una carga tributara bastante modesta y un alto grado de regresividad del sistema en su conjunto. Por otro lado, los municipios se financian con transferencias del Estado a través del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los municipios salvadoreños (FODES) que representa el 30,10% del total de los ingresos de los gobiernos locales.

5.1. Las tasas en El Salvador

Según la LGTM son tasas municipales, los tributos derivados de los servicios públicos prestados por los Municipios. Esta ley clasifica a las tasas en dos tipos, las de servicios de naturaleza administrativa y las de servicios jurídicos, que deberán regularse mediante la ordenanza respectiva.

La Tasa por Servicios Públicos Administrativos se aplica, entre otros, a los siguientes servicios: el alumbrado público, aseo, ornato, baños y lavaderos públicos, casas comunales municipales, cementerios, dormitorios públicos, mercados,

establecimientos en plazas y sitios públicos, pavimentación de vías públicas, rastro municipal, tiangués, estadios municipales, piscinas municipales y otros servicios que las condiciones de cada municipio permitan proporcionar al público o que representen uso de bienes municipales.

Por su parte, las Tasas por Servicios Jurídicos afectan a actuaciones tales como la autenticación de formas, emisión de certificaciones y constancias, guías, documentos privados, licencias, matrículas, permisos, matrimonios, etc.

5.2. Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los municipios salvadoreños (FODES)

Se trata de una fuente de financiación de carácter no fiscal consistente en una aportación del Estado, prevista en el Presupuesto Nacional. Se transfiere al conjunto de municipalidades y sus recursos deberán aplicarse prioritariamente en servicios y obras de infraestructura en las áreas urbanas y rurales, y en proyectos dirigidos a incentivar las actividades económicas, sociales, culturales, deportivas y turísticas del municipio.

El monto a distribuir anualmente a los municipios se asignará proporcionalmente según los siguientes criterios: la población un 50%, la equidad un 25%, la pobreza un 20% y la extensión territorial un 5%.

6. Perú

La Constitución Política peruana de 1993 atribuye la potestad impositiva única y exclusivamente al Estado y no así a las Regiones. En cuanto a los Gobiernos Locales, éstos son competentes para crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales.

El margo legal consagrado en la Constitución Política peruana, que reconoce la potestad tributaria por parte de los gobiernos locales, está constituido por la Ley Orgánica de Municipalidades y por la Ley de Tributación Municipal. Esta normativa regula el sistema de financiación municipal del país que se conforma esencialmente de impuestos y tasas.

Las tasas son los tributos más importantes en la financiación de los municipios. Se clasifican en tres modalidades: (1) Arbitrios que se pagan por la prestación o mantenimiento de un servicio público, (2) derechos que se pagan por la prestación de un servicio administrativo público o el uso o aprovechamiento de bienes públicos y (3) licencias que gravan la obtención de autorizaciones específicas para la realización de actividades de provecho particular sujetas a control o fiscalización.

Por otra parte, se distinguen dos categorías de impuestos. Por un lado, los impuestos municipales creados a favor de los gobiernos locales en ejercicio del poder tributario del Gobierno central cuya recaudación y fiscalización recae en los gobiernos locales. Así, a modo de ejemplo para el caso de la Provincia de Lima existen el impuesto predial, el impuesto a los juegos, y el impuesto de la alcabala.

Por otro lado, el sistema impositivo peruano también está formado por los impuestos nacionales creados a favor de las Municipalidades. Se incluyen tres impuestos fundamentales: el impuesto de promoción municipal que grava con una con una alícuota de 2% las operaciones afectas al Impuesto General a las Ventas Internas; el impuesto al rodaje que grava el valor de venta de gasolina para los vehículos y el impuesto a las embarcaciones de recreo que grava la propiedad de las embarcaciones de recreo obligadas a registrarse en las Capitanías de Puerto. Estos impuestos constituyen el recurso fundamental en la configuración del Fondo de Compensación Municipal. Este Fondo creado por la Constitución Política del Perú, tiene como fin promover la inversión en las municipalidades, con un criterio redistributivo en favor de las zonas más alejadas y deprimidas, priorizando la asignación a las localidades rurales y urbano-marginales del país. Se distribuye íntegramente a las municipalidades en base a cuatro criterios: población, tasa de mortalidad, nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas (para el caso de las Provincias de Lima y Callao) y tasa de ruralidad (para el resto del país).

Por último, los municipios peruanos también obtienen recursos de la imposición de cánones (canon pesquero, hidroenergético, gasífero y forestal) y del Programa del Vaso de Leche, programa social de alcance nacional consistente en la provisión de una ración alimentaria a niños entre 0 y 13 años de edad y a madres gestantes.

7. Gasto e ingreso de los gobiernos locales en América Latina

Como hemos visto, a pesar de que la región latinoamericana presenta una gran diversidad en los sistemas de financiación de sus haciendas locales, se puede identificar una tendencia general a aumentar el grado de descentralización fiscal a favor de los municipios provocando así un evidente incremento del gasto local. No obstante, no podemos olvidar que al mismo tiempo están teniendo lugar fenómenos contrarios de re-centralización, como es el caso de Argentina donde, desde 2006, se ha asignado al Gobierno Central mayor discrecionalidad para asignar fondos federales hacia las entidades locales. Podemos afirmar que serán los municipios argentinos, junto con los salvadoreños, los que presentan un menor porcentaje de gasto local con respecto al gasto total (8,8% y 7% respectivamente) frente a Brasil, Perú y Chile con niveles de gasto más significativos (26,3%, 16,4% y 12,8% respectivamente).

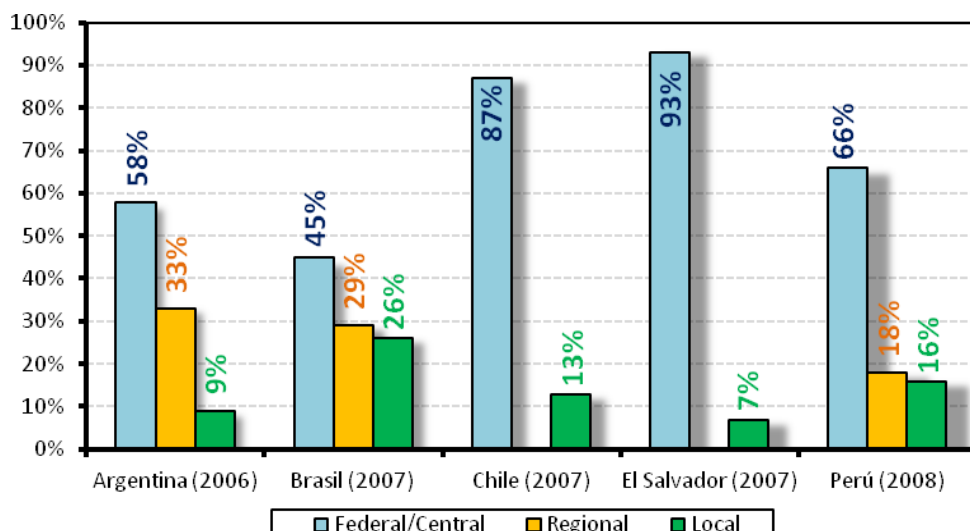
El análisis de los niveles de gasto nos lleva a preguntarnos cuál es su correlación en términos de ingresos. Pues bien, los países con mayor nivel de gasto local suelen tener un mayor nivel de ingresos con respecto a los ingresos totales estatales. De esta forma, los ingresos de las Haciendas Locales brasileñas suponen el 18% de los ingresos totales. Un 17,8% en Perú y un 9,2% en Chile. Finalmente, el 7,3% en Argentina.

7.1. Gastos de los Gobiernos Locales

En términos de porcentaje (con respecto al PIB), la clasificación por Estados de los gastos de los Gobiernos Locales es similar al análisis con respecto a los gastos totales. Así, en el Gráfico 1, Brasil es el país con un mayor nivel de gasto local con

respecto al PIB (26%), seguido de Perú con un 16%, Chile con un 13%, Argentina (9%) y El Salvador (7%).

Gráfico 1. Gastos totales por nivel de Gobierno en América Latina (en % del PIB)



Fuente: Gold II (2010) y elaboración propia.

Por lo que respecta a la clasificación funcional de la distribución de los gastos de los Entes Locales, en la Tabla 1 se observa que en todos los países el porcentaje mayor de gasto se destina a la Administración General y a otros gastos. En Brasil y Chile los Gobiernos Locales asumen importantes competencias de gasto en materia de Educación (25,99% en Brasil y 36,86% en Chile) así como en Sanidad, función a la que dedican el 21,94% de su gasto total en el caso de Brasil y el 11,89% en el caso de Chile.

Argentina y Perú divergen con relación al resto de países pues presentan un nivel de gasto en Educación y Sanidad bastante pequeño en comparación con los demás: el nivel de gasto local argentino en educación es del 4,31% respecto del gasto total local y el de Perú del 9,73%. En el caso de la Sanidad, los porcentajes se sitúan en torno al 10% en Argentina y al 16% en Perú.

Tabla 1. Clasificación funcional de la distribución de los gastos de los Entes Locales

	Administración General	Educación	Sanidad	Saneamiento	Transporte	Otros
Argentina (2006)	28,69%	4,31%	9,93%	-	7,35%	49,72%
Brasil (2007)	13,60%	25,99%	21,94%	2,97%	3,05%	33,60%
Chile (2007)	42,84%	36,86%	11,89%	-	-	8,42%
Perú (2008)	30,72%	9,79%	16,06%	-	20,08%	23,35%

Fuente: Gold II (2010) y elaboración propia.

La clasificación económica de los gastos también muestra resultados interesantes. La Tabla 2 indica que la mayor parte del gasto de los entes locales para 2006 se destina a los sueldos, salarios y fondos de pensiones. Sin embargo, existen diferencias entre la distribución de este tipo de gasto. Mientras que Argentina dedica el 47,4% de su gasto local a los sueldos y salarios, Perú sólo el 11,73% destinando sus recursos básicamente a gastos de capital y de equipo. El caso de Chile es opuesto al de Argentina y los gastos de los Gobiernos Locales en capital y deuda y gastos de equipo son los más significativos (57,95%), frente a unos gastos en sueldos y salarios que representan el 29,11% de los gastos de los Gobiernos Locales.

Tabla 2. Presupuesto de Gasto de los Gobiernos locales (clasificación económica)

	Sueldos y salarios / Fondos de pensiones	Otros gastos corrientes (diferentes de sueldos y salarios)	Gastos de capital / Deuda / Gastos de equipo
Argentina (2006)	47,40%	29,27%	23,33%
Brasil (2007)	46,74%	53,05%	0,21%
Chile (2007)	29,11%	15,66%	55,23%
El Salvador (2007)	45,61%	39,78%	14,60%
Perú (2008)	11,73%	30,31%	57,95%

Fuente: Gold II (2010) y elaboración propia.

El caso de Brasil presenta peculiaridades puesto que sus Gobiernos Locales dedican la el mayor porcentaje de gasto a sueldos y salarios (53,05%), seguido de los gastos en personal y fondos de pensiones (46,74%). Finalmente, sólo destina un 0,21% a los gastos de capital, deuda y equipo.

7.2. Ingresos de los Gobiernos Locales

El nivel y la composición de recursos que poseen los entes locales determinan su grado de autonomía financiera para financiar a sus competencias de gasto. La Tabla 3 y el Gráfico 2 muestran el origen de los recursos de los Gobiernos Locales en porcentaje del conjunto de sus ingresos y en porcentaje del PIB. Por norma general, las tasas e impuestos propios, los ingresos compartidos y las transferencias no condicionadas se consideran las principales fuentes de financiación.

De la Tabla 3 se deduce en los países estudiados existen distintos sistemas de financiación local. Se puede concluir que, por norma, el nivel de ingresos derivados de tasas e impuestos propios es significativo en la mayoría de estos países. En concreto, en Argentina las tasas e impuestos propios representan el 49,80% de los recursos locales. En Brasil, estas fuentes de financiación se corresponden con el 20,1% del total de los recursos. Por su parte, en Chile esta cifra es el 63%, en El Salvador del 69,9% y en Perú del 43,2%. Por otro lado, Brasil obtiene la mayor parte de sus recursos de los ingresos compartidos con otros niveles de gobierno (76,5%). Argentina y Perú tienen niveles parecidos respecto de los recursos derivados de ingresos compartidos (42,4% y 48,3% respectivamente).

Tabla 3. Composición de los ingresos de los Gobiernos Locales

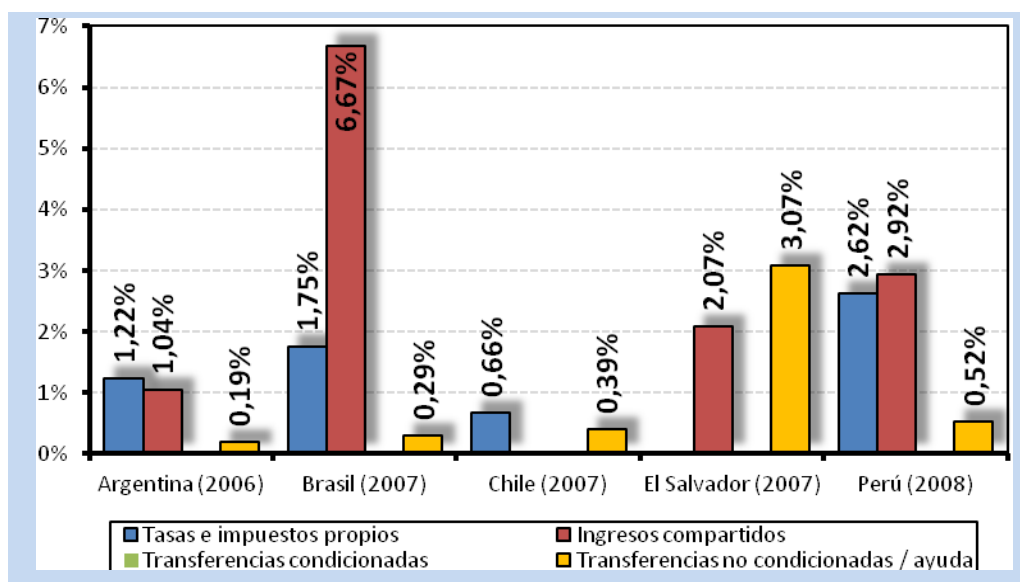
% Total	Tasas e impuestos propios	Ingresos compartidos	Transferencias condicionadas	Transferencias no condicionadas / ayuda
Argentina (2006)	49,80%	42,40%	0,00%	7,80%
Brasil (2007)	20,10%	76,50%	0,00%	3,40%
Chile (2007)	63,00%	0,00%	0,00%	37,00%
El Salvador (2007)	69,90%	0,00%	0,00%	30,10%
Perú (2008)	43,20%	48,30%	0,00%	8,50%

Fuente: Gold II (2010) y elaboración propia.

Asimismo, se observa que el nivel de transferencias no condicionadas es muy alto en aquellos países cuyas Entidades Locales no obtienen ningún tipo de financiación de recursos compartidos (0% en los casos de Chile y El Salvador), (37% en el caso de Chile y 30,1% en el caso de El Salvador).

No hay que olvidar que la condicionalidad de una transferencia está íntimamente relacionada con el grado de autonomía local de forma que cuanto menor es la condicionalidad mayor resulta la autonomía.

Gráfico 2. Ingresos de los Gobiernos Locales en América Latina (en % del PIB)



Fuente: Gold II (2010) y elaboración propia.

8. Conclusiones

Durante los últimos veinte años, se han desarrollado procesos de descentralización fiscal en muchos países estudiados lo que ha provocado cambios sustanciales en los Gobiernos Locales y, especialmente, en las potestades y competencias públicas por ellos asumidas.

Uno de los efectos más evidentes de estos fenómenos de descentralización ha sido la asunción por parte de los Gobiernos Locales de importantes funciones públicas como la Protección Civil, la Asistencia Social, la Educación o el Urbanismo, traducidas generalmente en competencias de gasto. En consecuencia, el peso del gasto local en relación al gasto total del Estado aumenta progresivamente aunque lo cierto es que, a nivel mundial, la región de América Latina (junto con otras regiones como el Sudeste Asiático) presentan resultados ligeramente inferiores en comparación con la región Europea y la Norte Americana (11,1% y 15,5% frente al 23.9% y el 26.8% en Europa y Norte América).

Pues bien, este incremento de las competencias asumidas por los municipios genera una implicación lógica: los Gobiernos Locales han de contar con los recursos suficientes y necesarios para poder desarrollarlas. En este sentido, el diseño de un sistema de financiación local transparente es clave para saber cuáles son las fuentes de ingresos de los Entes locales. Algunos Gobiernos Locales tienen la posibilidad de crear y exigir sus propios tributos. Sin embargo, la potestad legislativa no suele estar en manos de estos entes subcentrales de gobierno.

Ahora bien, queda patente que el tributo es una de las herramientas fundamentales en la financiación de las Haciendas Locales junto con las transferencias realizadas por otros niveles de gobierno. Se observa que la tendencia general es la utilización por parte de los Entes Locales de la tributación directa y sobre todo de la imposición sobre la propiedad inmobiliaria. Asimismo, el establecimiento de tasas y contribuciones especiales se consolida como elemento esencial para que los Entes Locales puedan obtener recursos.

El sistema de transferencias entre niveles de gobierno ocupa también una posición preponderante especialmente en aquellos países poco descentralizados donde estos recursos constituyen la fuente fundamental de financiación. Por ejemplo, para el año 2006, en Chile o en El Salvador el 30% del total de recursos de sus Gobiernos Locales estaba conformado por transferencias no condicionadas.

En este sentido, es imprescindible tener en cuenta que la condicionalidad de las transferencias realizadas a los Entes Locales tiene una relación directa con el grado de autonomía financiera de los mismos.

En conclusión, la financiación de los Entes Locales se enfrenta a numerosos desafíos puesto que la descentralización es un fenómeno multidimensional y requiere alcanzar numerosos consensos para evitar la superposición de competencias entre los distintos niveles de gobierno.

9. Bibliografía

- Blanchard, O. y Giavazzi, F, "Improving the SGP through a proper accounting of public investment", Center for Economic Policy Research, Discussion Paper nº 4220, 2004.
- Instituto Español de Comercio Exterior. "Informe sobre la estructura económica de Brasil", 2011, en:
<http://www.oficinascomerciales.es/icex/cma/contentTypes/common/records/mostrarDocumento/?doc=4132306> consultado el 10 de enero de 2011.
- Instituto Español de Comercio Exterior. "Informe sobre la estructura económica de Argentina", 2011, en:
<http://www.oficinascomerciales.es/icex/cma/contentTypes/common/records/mostrarDocumento/?doc=4559739> consultado el 10 de enero de 2011.
- Instituto Español de Comercio Exterior. "Informe económico y comercial de Chile", 2011, en:
<http://www.oficinascomerciales.es/icex/cma/contentTypes/common/records/mostrarDocumento/?doc=4489585> consultado el 10 de enero de 2011.
- Instituto Español de Comercio Exterior. "El Salvador. Estructura de la economía" 2011, en:
<http://www.oficinascomerciales.es/icex/cma/contentTypes/common/records/mostrarDocumento/?doc=4252170> consultado el 10 de enero de 2011.
- Instituto Español de Comercio Exterior. "Perú. Estructura de la economía" 2011, en:
http://www.oficinascomerciales.es/icex/cda/controller/pageOfecomes/0,5310,5280449_5296126_5296234_0_PE,00.html consultado el 10 de enero de 2011.
- Rufián Lizana, D.M., "Financiamiento de las Administraciones Locales en Chile", en Casado Ollero, G (coordinador), *La financiación de los Municipios*, Madrid, Dickynson.
- Valenzuela Barros, J., "Descentralización Fiscal: los ingresos municipales y regionales en Chile", Serie Política Fiscal de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas nº101, 1996.
- VV.AA., "El financiamiento de los gobiernos locales: los desafíos del siglo XXI". Segundo Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local. GOLD II. United Cities and Local Governments, Barcelona, 2010.